Junta de Andalucía

Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

RESOLUCIÓN 714/2025 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Reclamación	40/2025
Persona reclamante	XXXXX
Entidad reclamada	Ayuntamiento de San Roque
Artículos	7 c) LTPA; 12 LTAIBG
Normativa y abreviaturas	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 15 de Enero de 2025 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y del artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 12 de diciembre de 2024, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

> *"Que ha recibido notificación por la que se niega el uso de un local público para un grupo de comerciantes al objeto de constituir una Asociación en defensa de sus intereses, pero tomamos nota de que las Asociaciones ahora son entidades privadas.*
>
> *Que dirigió su solicitud a la Edil representante de Alcaldía en la zona, sin que ésta nos haya comunicado conforme al art. 14 de la Ley 40/2015 que fuera incompetente.*
>
> *Que tras la solicitud se produjo la presentación de un libro en locales públicos (vivero de empresas de Pueblo Nuevo) (...), así como otras presentaciones en otros locales municipales, siendo ésta una actividad puramente privada.*
>
> *Que es habitual la cesión de locales públicos e instalaciones a Asociaciones y no se les considera de carácter privado. La mayor quizá la cesión completa y exclusiva del Campo de Rugby de Pueblo Nuevo de Guadiaro que no puede ser utilizado por vecinos de la zona al ser cedida exclusivamente a una entidad privada (...), así como para la explotación de locales igualmente en suelo público en competencia con los establecimientos hosteleros cercanos.*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Que por ello SOLICITA:

- Se le remita copia de la documentación por la que la Secretaría General ostenta competencias respecto a la cesión de locales públicos a las asociaciones, así como la normativa que entiende que una Asociación para la defensa del interés general de un colectivo es una entidad totalmente privada.

- Se le remita copia de la documentación presentada para la presentación del libro realizado en el "Vivero de Empresas" de Pueblo Nuevo el pasado 29 de noviembre por [nombre de tercera persona], así como de las últimas 10 cesiones de locales o espacios públicos a fin de comprobar un trato igualitario a todos conforme a la normativa de Buen Gobierno.

- Se le remita copia de la documentación por la que se mantiene la cesión del Campo de Rugby de Pueblo Nuevo de Guadiaro así como los contenedores ubicados en el mismo (retirados a otras Asociaciones por alto riesgo de escalada) y la actividad comercial desarrollada en ellos".

2. Tras la interposición por el solicitante de la reclamación ante el Consejo, con fecha 15 de Enero de 2025, la entidad reclamada contestó la solicitud arriba transcrita, notificándola el 2 de febrero de 2025, mediante Decreto de Alcaldía n.º 2.025-0254, de 22 de enero de 2025, con el siguiente contenido:

"Visto el informe de Secretaría General de fecha 21/01/2.025 que literalmente establece: […]

En relación al asunto de referencia, informo lo siguiente:

PRIMERO.- En relación a la petición referida en el punto n.º 1, y relativa a la "copia de la documentación por la que la Secretaría General ostenta competencias respecto a la cesión de locales públicos a las asociaciones, así como la normativa que entiende que una Asociación para la defensa del interés general de un colectivo es una entidad totalmente privada" debemos señalar que realmente no se está solicitando en la misma un contenido o documento obrante en la Administración y que haya sido elaborado o adquirido en el ejercicio de sus funciones, por lo que entendemos que esta petición quedaría fuera del ámbito objetivo de la legislación de transparencia.

Es más, en este caso, aunque el solicitante hable de "copia de documentación" lo que realmente exigiría la contestación de su petición sería la realización de documento ad hoc, que tendría que incluir una explicación sobre las competencias de la Secretaría General en la que además se entrara a enjuiciar cuestiones relativas a la normativa aplicable a la cesión, así como valorar si la normativa entiende que una Asociación para la defensa del interés general es o no una entidad privada.

SEGUNDO.- En cuanto a la "copia de la documentación presentada para la presentación del libro realizado en el "Vivero de Empresas" de Pueblo Nuevo el pasado 29 de noviembre por [nombre de tercera persona]"*, efectuada consulta en el Departamento de Patrimonio no consta dicha documentación.*

TERCERO.- Respecto a la cuestión relativa a la últimas diez cesiones de locales, solicitada dicha información al Departamento de Patrimonio, se indica que no consta documentación sobre dichas cesiones.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

CUARTO.- Por último, en cuanto a la mencionada "cesión del Campo de Rugby de Pueblo Nuevo de Guadiaro así como los contenedores ubicados en el mismo (retirados a otras Asociaciones por alto riesgo de escalada y la actividad comercial desarrollada en ellos.", consultado el Departamento de Patrimonio no consta documentación relativa a la cesión, contenedores, ni sobre la actividad comercial que se refiere por el solicitante, se desarrolla en el mismo." […]

Por todo lo expuesto, ACUERDO:

PRIMERO.- Inadmitir la solicitud de información en lo relativo a "copia de la documentación por la que la Secretaría General ostenta competencias respecto a la cesión de locales públicos a las asociaciones, así como la normativa que entiende que una Asociación para la defensa del interés general de un colectivo es una entidad totalmente privada" por los motivos aducidos en el informe transcrito en el cuerpo del presente Decreto. […] "

Tercero. Tramitación de la reclamación.

1. El 23 de enero de 2025 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación.

2. El 02 de febrero de 2025 la persona reclamante presenta alegaciones ante este Consejo, poniendo de manifiesto su disconformidad con la respuesta recibida por la entidad reclamada, argumentando que:

"[…] Que ha recibido notificación del Ayuntamiento de San Roque en la que la Secretaría General expone que no procede admitir mi solicitud de información pública por argumentos que entiendo no son correctos.

(...)

5.- Sin embargo referente a la solicitud de "copia de la documentación" y "normativa" por la que podría entender cómo la Concejal Delegada ha derivado la responsabilidad de resolver una petición amparada por la Ley Orgánica 4/2001 a la Secretaría General o cómo la administración pública distingue entre personas o asociaciones de modo que la mayoría no necesitan solicitar por escrito siquiera el uso de locales mientras que a otros como mi persona se nos exige solicitud escrita y esperar a que pase la fecha en la que solicitamos el local para mandar notificación rechazando sin mayor explicación.

Al contrario de lo expuesto por la Secretaría General mi solicitud no requería un informe ad-hoc, sino simplemente copia de la documentación que rige el funcionamiento de la administración pública para este acto concreto (...)".

3. El 04 de febrero de 2025 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta al requerimiento de expediente efectuado por el Consejo, informando de lo siguiente, en lo que ahora interesa:

"[…] TERCERO.-Que el expediente de solicitud de derecho de acceso a la información se ha resuelto mediante Decreto de Alcaldía n.º 2.025-0254 de fecha 22/01/2.025 habiendo sido debidamente notificado al solicitante, con expresión de los recursos que podrían interponerse, como así consta en el expediente administrativo.[…]"

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

4. El 06 de marzo de 2025 se le concede trámite de audiencia a la entidad reclamada para que, en el plazo de 10 días, pueda alegar y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes, de acuerdo con lo previsto en el artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el escrito de alegaciones presentado por el reclamante el día 02 de febrero de 2025.

5. El 11 de abril de 2025 Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía dicta Acuerdo por el que se amplía el plazo máximo de resolución del procedimiento de esta reclamación en 3 meses a contar desde el día siguiente a la fecha máxima de resolución. Dicho acuerdo es notificado a la entidad reclamada y a la persona reclamante el 14 de abril de 2025.

6. El 20 de agosto de 2025 se recibe escrito de la persona reclamante en el que manifiesta que:

> *"Que en fecha 14 de abril de 2025 recibió comunicación de ampliación de plazo de resolución de la reclamación 2025-0040, por 3 meses a partir del plazo máximo de resolución anterior.*
>
> *Que han transcurrido los 3 meses de ampliación de plazo sin que haya tenido noticias de la resolución de dicha reclamación. C*
>
> *SOLICITA (2) Se le remita copia de la resolución, en su caso, de la reclamación citada o indicación de nuevo plazo para su resolución"*

7. A la fecha de firma de esta Resolución, no consta que la entidad reclamada haya contestado a la solicitud de alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.d) LTPA, al ser la entidad reclamada una entidad local de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

máximo para dictar y notificar la resolución será de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto la solicitud fue presentada el 12 de diciembre de 2024 y la reclamación fue presentada el 15 de enero de 2025. Así, considerando producido el silencio administrativo transcurrido el plazo máximo para resolver desde la solicitud, la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública.

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz […] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

> *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...*" (Fundamento de Derecho Sexto).

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación.

1. El objeto de la presente reclamación queda limitado a la disconformidad de la persona reclamante sobre la respuesta ofrecida por la entidad reclamada, mediante Decreto de Alcaldía n.º 2.025-0245, de 22 de enero de 2025, al primer apartado de la solicitud de información presentada, concretamente a las peticiones siguientes :

> *"copia de la documentación por la que la Secretaría General ostenta competencias respecto a la cesión de locales públicos a las asociaciones, así como la normativa que entiende que una Asociación para la defensa del interés general de un colectivo es una entidad totalmente privada."*

Lo solicitado es "información Pública", al tratarse de documentos, o contenido, que obran en poder de la entidad reclamada, y han sido elaborados o adquiridos por ella en el ejercicio de sus funciones, todo ello de conformidad con el artículo 2.a) LTPA.

La entidad reclamada, sin embargo, ha inadmitido dicha petición al considerar que:

> *"... realmente no se está solicitando en la misma un contenido o documento obrante en la Administración y que haya sido elaborado o adquirido en el ejercicio de sus funciones, por lo que entendemos que esta petición quedaría fuera del ámbito objetivo de la legislación de transparencia.*
>
> *Es más, en este caso, aunque el solicitante hable de <copia de documentación> lo que realmente exigiría la contestación de su petición sería la realización de documento ad hoc, que tendría que incluir una explicación sobre las competencias de la Secretaría General en la que además se entrara a enjuiciar cuestiones relativas a la normativa aplicable a la cesión, así como valorar si la normativa entiende que una Asociación para la defensa del interés general es o no una entidad privada".*

Este Consejo no comparte la decisión de la entidad reclamada. La persona reclamante ha recibido un escrito de la Secretaría General por el que le comunica que no se puede ceder un local municipal para un uso privado, en referencia a la reunión prevista para la constitución de una asociación de comerciantes. Su pretensión es conocer la *documentación* donde se contiene u otorga la competencia a la Secretaría General *"respecto a la cesión de locales públicos a las asociaciones*" , así como la *"... normativa que entiende que una Asociación para la defensa del interés general de un colectivo es una entidad totalmente privada".*

Respecto a esta fundamentación de la resolución reclamada debemos recordar, en primer lugar, que la jurisprudencia tiene admitido que, salvo excepciones, la puesta a disposición de la información solicitada al amparo de la normativa de transparencia exige un cierto nivel de reelaboración, la denominada "reelaboración general o básica" por el Tribunal Supremo:

> "*Ciertamente, el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013" (STS 810/2020, de 3 de marzo).

Pero además es que en esta ocasión la persona reclamante no ha pedido ningún informe, sólo la identificación de una determinada *documentación* o normativa. Ciertamente el término "documentación" es muy amplio y genérico, la entidad reclamada podría haber solicitado la concreción de la petición de información al amparo del artículo 19.2 de la LTAIBG. En cualquier caso, no ha de elaborarse ex profeso ningún informe o explicación sobre las competencias de la Secretaría General, la respuesta debe ponerse en relación y limitarse al contenido y a los términos de la comunicación que se hizo a la petición de cesión de uso de un local municipal y expresar la documentación (norma, reglamento, ordenanza, acto administrativo…) en virtud de la cual se realiza dicha comunicación por la persona titular de la Secretaría General. Y en cuanto a la normativa solicitarse, deberá citarse la norma que establezca que no es posible ceder un local municipal para un uso privado.

Y en el caso de que la información solicitada no existiera, la satisfacción del derecho de acceso a la información pública requiere que se traslade expresamente tal inexistencia a la persona solicitante de la información.

Por todo lo expuesto, considerando que la información solicitada se incardina claramente en el concepto de información pública, que no consta que la persona reclamante haya recibido la información solicitada, este Consejo debe estimar la presente reclamación en virtud de la regla general de acceso a la información que referíamos en el fundamento jurídico anterior.

Quinto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

La entidad reclamada ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, previa disociación de los datos personales que pudiera contener (art. 15.4 LTAIBG). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono...), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4.1 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

> "*toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona".*

En el caso de que en algunos de los documentos solicitados ni siquiera la supresión u ocultación de información llegara a impedir la identificación de la persona, la entidad reclamada no pondrá a disposición de la persona reclamante aquellos documentos afectados por dicha circunstancia.

A los efectos de la adecuada disociación u ocultación de los datos que puedan aparecer en los documentos, es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

Asimismo, según el artículo 8 a) LTPA, las personas que accedan a información pública en aplicación de la normativa de transparencia deberán ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la Reclamación en cuanto a la solicitud de:

> *"copia de la documentación por la que la Secretaría General ostenta competencias respecto a la cesión de locales públicos a las asociaciones, así como la normativa que entiende que una Asociación para la defensa del interés general de un colectivo es una entidad totalmente privada."*

La entidad reclamada deberá facilitar a la persona reclamante la información solicitada teniendo en cuenta lo indicado en los Fundamentos Jurídicos Cuarto y Quinto, todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución.

Segundo. Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

La resolución original consta firmada electrónicamente

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo